

# บทที่ 2 :

## โครงสร้างทางกฎหมาย ที่ตั้งอยู่บนฐานของความ เป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

สถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย ถูกรับรองไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และในกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติของกฎหมายที่ยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ทั้งนี้จะพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแยกตามประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

### 2.1 โครงสร้างของส่วนราชการ

มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดโครงสร้างของส่วนราชการไว้โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยเฉพาะกฎหมายที่จัดตั้งส่วนราชการนั้นๆ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มักจะมีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้น มีสถานะเป็นนิติบุคคล

กฎหมายฉบับสำคัญซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดโครงสร้างให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มีสถานะเป็นนิติบุคคล คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการ ส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่

สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม ข้อ (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทำให้กระทรวง ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จำนวน 20 หน่วยงาน มีสถานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมด เช่นเดียวกับส่วนราชการในระดับกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมก็ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของบทบัญญัติมาตราเดียวกัน

ในขณะที่จังหวัด มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของมาตรา 52<sup>1</sup> แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

นอกจากนี้หากพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2545 มาตรา 10 “การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- (4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- (6) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ส่วนราชการตาม (2) (3) (4) (5) และ (6) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”

<sup>1</sup> มาตรา 52 บัญญัติว่า “ให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า ได้มีกำหนดให้ส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการทุกหน่วยงานยกเว้นสำนักงานรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการในระดับกรมและมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่บัญญัติให้ส่วนราชการระดับกรม มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ด้วยเหตุที่กระทรวง ทบวง กรม ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติ และโดยที่พระราชบัญญัติที่จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม นั้นมักจะได้กำหนดโครงสร้าง กรอบอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการของส่วนราชการนั้นไว้ด้วย ดังนั้น การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กรอบอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ หรือการปรับเปลี่ยนอื่นใดที่มีผลกระทบต่อภารกิจที่ได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม หรือพระราชบัญญัติอื่นอันเกี่ยวเนื่องกับกระทรวง ทบวง กรม ย่อมจะต้องตราขึ้นเป็นกฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติเช่นกัน ทั้งนี้จะเห็นตัวอย่างได้จากมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และบทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่กำหนดให้การ จัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เช่นเดียวกับส่วนราชการในระดับจังหวัดที่การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการ นั้นหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น อำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมาตรา 19<sup>2</sup> ของกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อาทิอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหม” เป็นต้น

<sup>2</sup> มาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม”

ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็มีอำนาจหน้าที่เฉพาะภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น โดยมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

การกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้ตายตัวเช่นนี้เป็นผลมาจากการที่ส่วนราชการนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลย่อมผูกมัดอยู่กับขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ หนึ่งหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของนิติบุคคล อีกนัยหนึ่งเป็นการกำหนดกรอบและควบคุมการใช้อำนาจของบุคคลธรรมดาซึ่งทำหน้าที่แทนหรือในนามของนิติบุคคล ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายเอกชนเองประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>3</sup> ก็ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างดีเกี่ยวกับมาตรา 19 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

## 2.3 ระบบงบประมาณ

ตามระบบกฎหมายไทยปัจจุบันการโอนงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลไปยังกระทรวง ทบวง กรมอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกันต้องทำเป็นพระราชบัญญัติซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ (1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ หรือ (2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาโอนหรือรวมส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือถูกรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว<sup>4</sup>

การกำหนดให้การโอนงบประมาณจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งต้องทำเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ ที่การจัดตั้ง โอน หรือรวมส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเว้นแต่การจัดตั้ง โอน

<sup>3</sup> มาตรา 66 บัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามที่บัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง”

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18

หรือรวมส่วนราชการนั้นจะไม่มีกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือของลูกจ้างเพิ่มขึ้นก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

## 2.4 ระบบการมอบอำนาจ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายดังที่กล่าวมาในข้างต้น บุคคลผู้ใช้อำนาจในนามของส่วนราชการนั้นก็ต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน อาทิ ในกระทรวงมีปลัดกระทรวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบและบังคับบัญชากิจการภายในกระทรวง<sup>5</sup> อย่างไรก็ตามในทางข้อเท็จจริงภารกิจหน้าที่นั้นมีมากมายจนไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างครบถ้วนและเกิดผลดีต่อราชการ ดังนั้นจึงต้องมีการมอบอำนาจที่มีอยู่มาของผู้ปฏิบัติหน้าที่ไปยังบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายระบุไว้

มาตรา 37<sup>6</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้วางหลักในการมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายข้าราชการประจำในส่วนราชการต่างๆ ไว้ โดยสาระสำคัญของระบบการมอบอำนาจในส่วนราชการมีตามความในวรรคหนึ่ง อนุมาตรา (5) และ (7) ดังนี้

มาตรา 38 วรรคหนึ่ง “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ”

<sup>5</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

....”

<sup>6</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

มาตรา 38 วรรคหนึ่ง (5) “ ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการ ”

มาตรา 38 วรรคหนึ่ง (7) “ อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง<sup>7</sup> หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ”

ผลจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การมอบอำนาจของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม สามารถกระทำได้แต่ภายในขอบเขตของนิติบุคคล คือ กระทรวง หรือกรมเดียวกันเท่านั้น กล่าวคือ ปลัดกระทรวงต้องมอบอำนาจให้ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าภายในกระทรวงของตนเท่านั้น อาทิ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถมอบอำนาจให้แก่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้แต่ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่อธิบดีกรมควบคุมมลพิษได้ หรือปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถมอบอำนาจให้แก่กรมป่าไม้ได้ แต่ไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ เป็นต้น

ในระดับกรมอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าก็ต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาที่อยู่ภายในกรมเดียวกันเท่านั้น ไม่สามารถมอบอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในกรมอื่นได้ อันส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการบริหารงานในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ” ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ

กลุ่มภารกิจ ได้แก่ การรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีงานสัมพันธ์กันตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปภายในกระทรวงเดียวกัน เพื่อกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน<sup>8</sup> อาทิ กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กระทรวงการคลัง ประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิตและกรมสรรพากร กลุ่มภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง กระทรวงคมนาคม ประกอบด้วย กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการจัดกลุ่มภารกิจขึ้นนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรและงบประมาณในการบริหารของทุกกรมบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจโดยตรง ได้แก่ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหนึ่งคนและปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด โดยหัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่

<sup>7</sup> มาตรา 31 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนปฏิบัติการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติการของกระทรวงด้วย”

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสอง

เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไป ให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันได้<sup>9</sup>

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่สามารถสั่งข้ามกรมได้ โดยเฉพาะหากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกรมอื่นที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน และอธิบดีกรมก็ยังคงหวงกันอำนาจหน้าที่บางประการของตน จึงไม่เกิดการถ่ายโอนหรือมอบอำนาจไปยังกรมอื่น ดังนั้น แม้จะมีการจัดกลุ่มภารกิจขึ้นก็ตามแต่เมื่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติภารกิจ ตลอดจนระบบมอบอำนาจของกรม ยังต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและมีลักษณะเป็นเอกเทศสูงบนฐานของความเป็นนิติบุคคล การบูรณาการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดกลุ่มภารกิจจึงไม่เกิดผลเท่าที่ควรและยังประสบปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4 ว่าด้วยความพยายามในการแก้ไขปัญหาในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

## 2.5 ระบบการบริหารงานบุคคล

โดยทั่วไปส่วนราชการในประเทศไทย จะมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ 2 ประเภท คือ บุคลากรที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ได้รับราชการตามกฎหมาย โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน หรือที่เรียกว่า “ข้าราชการ” และบุคลากรที่เข้ารับราชการโดยจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือที่เรียกว่า “ลูกจ้างของส่วนราชการ” ซึ่งอาจได้แก่ ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราว แล้วแต่กรณี

การบริหารงานบุคคลของบุคลากรทั้ง 2 ประเภทข้างต้นแยกออกจากกันเป็นเอกเทศ โดยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย อาทิ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 เป็นต้น ส่วนการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของส่วนราชการทุกแห่งจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

### 2.5.1 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ

เนื่องจากข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับลักษณะการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตามกฎหมายต่างๆ มีความคล้ายคลึงกัน ในที่นี้ จึงจะ

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสาม

พิจารณาเฉพาะการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เท่านั้น

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นการบริหารงานในลักษณะ “ระบบบริหารงานบุคคลรวม” ซึ่งถือว่าข้าราชการพลเรือนทุกคนมีหน้าที่ดำเนินงานแทนราชการบริหารส่วนกลาง และอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีองค์กรกลาง ที่เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ดังนั้น ข้าราชการซึ่งกระจัดกระจายกันปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จึงสามารถโอนย้ายปรับเปลี่ยนกันทำหน้าที่ได้ โดยอาจย้ายภายในกรมเดียวกัน<sup>10</sup> หรือในกรณีที่เป็นหรือเหมาะสมทางราชการก็อาจจะโอนให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานยังส่วนราชการอื่นได้ โดยเปลี่ยนแปลงจากตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันและมีเงินเดือนเท่ากัน<sup>11</sup>

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจะกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ประจำอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ อยู่ภายใต้บังคับของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสามารถย้ายหรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่ยังส่วนราชการอื่นได้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการการบริหารงานบุคคลรวม ตลอดจนกำหนดให้พนักงานหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่นบางประเภท เช่น พนักงานเทศบาลสามัญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ข้าราชการศาลยุติธรรม ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เป็นต้น<sup>12</sup> สามารถโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนได้<sup>13</sup> ก็ตาม

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 57 วรรคหนึ่ง “การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 60 วรรคหนึ่ง “การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ วรรคหก และมาตรา 44”

<sup>12</sup> บัญชีพนักงานหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่นบางประเภท แนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 10 ลงวันที่ 30 กันยายน 2546

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 61 วรรคหนึ่ง “การโอนพนักงานเทศบาลที่ไม่ใช่พนักงานเทศบาลวิสามัญและการโอนข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้และไม่ใช่ข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการวิสามัญ มาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ อาจทำได้ถ้าเจ้าตัวสมัครใจ โดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จะรับโอนทำความตกลงกับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุของส่วนราชการหรือหน่วยงานสังกัดเดิมแล้วเสนอเรื่องไปให้ ก.พ. พิจารณานุมัติในการนี้ให้ ก.พ. พิจารณา โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะ



แต่ในความเป็นจริงกลับปรากฏว่า การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม ทั้งกรณีการโอนโดยการสอบ การโอนไปให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนโดยการทำความตกลงซึ่งอยู่บนพื้นฐานของ “ระบบอุปถัมภ์” นั้น ล้วนเป็นเรื่องที่ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ อันทำให้การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญข้ามกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด แทบจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้โดยยาก ทั้งนี้ เพราะเมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้แต่ละกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>14</sup> และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของแต่ละส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย หรือดำเนินการทางวินัย ฯลฯ แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดได้<sup>15</sup> การบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการทรัพย์สิน หรือการบริหารงานบุคคลจึงยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลเป็นหลัก และส่งผลให้การบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ต่างๆ แยกออกจากกันเป็นเอกเทศโดยเด็ดขาด ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัดใดย่อมถือเป็นบุคลากรในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม นั้นมากกว่าการสังกัดกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการกำหนดให้การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม จะกระทำได้อต่อเมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว<sup>16</sup> หรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 10 ขึ้นไป ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี<sup>17</sup>

ได้รับ ส่วนจะบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับใด และจะให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด ให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณา กำหนด แต่จะต้องไม่สูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ และความชำนาญงานในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสาม”

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 7 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

มาตรา 52 “ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล”

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 มาตรา 28 มาตรา 32 และมาตรา 45

ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 52 มาตรา 60 และมาตรา 102

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 60

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 60 วรรคสี่

จากการบริหารงานบุคคลที่เป็นเอกเทศของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด โดยผลจากความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นนี้เอง จึงทำให้การโอนอัตรากำลังที่มากเกินไป ปริมาณงานจากกระทรวงหนึ่ง ไปยังอีกกระทรวงหนึ่งซึ่งอัตรากำลังขาดแคลน หรือการโอนอัตรากำลังของกระทรวงซึ่งเป็นนิติบุคคลหนึ่ง ไปยังกรมซึ่งเป็นอีกนิติบุคคลหนึ่งแยกต่างหากจาก กระทรวงจึงไม่อาจกระทำได้ แม้ว่าอัตรากำลังหรือตำแหน่งเหล่านั้นเป็นสายงานเดียวกัน

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 13 กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง อนุกรรมการสามัญประจำกรม และ อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. สมัยสามัญประจำกระทรวง อ.ก.พ. สมัยสามัญประจำ กรม และ อ.ก.พ. สมัยสามัญประจำจังหวัด ตามลำดับ เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลภายในส่วนราชการ ยังแสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ว่าคำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเป็น สำคัญ

## 2.5.2 การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของส่วนราชการ

การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของส่วนราชการ อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 ซึ่งจะกำหนดเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การบรรจุและการแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติ ราชการ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และ การร้องทุกข์ รวมถึงการโอนลูกจ้างประจำไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งลูกจ้างประจำในต่างกระทรวง ทบวง กรม<sup>18</sup> เช่นเดียวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตามที่กฎหมายกำหนด เพียงแต่ มิได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับลูกจ้างของส่วนราชการเท่านั้น

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าส่วนราชการที่จะสามารถจ้างลูกจ้างของส่วนราชการได้นั้น จะต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้าง ลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2525 กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ส่วนราชการ” ให้หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ<sup>19</sup> และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

<sup>18</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำส่วนราชการ พ.ศ. 2537

ข้อ 16 การโอนลูกจ้างประจำไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งลูกจ้างประจำในต่างกระทรวง ทบวง กรม อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 13 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยให้แต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งในระดับและรับค่าจ้างที่ไม่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

<sup>19</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526

ข้อ 5 ในระเบียบนี้

พ.ศ. 2502 ก็จะมีพบว่าส่วนราชการดังกล่าว หมายความว่าถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวง การเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าส่วนราชการที่สามารถจ้างลูกจ้างของส่วนราชการได้จะต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะความเป็นนิติบุคคลสามารถทำให้กระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัดเป็นเจ้าของทรัพย์สินและสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินของตนได้ อาทิ การจ้างลูกจ้างเพื่อปฏิบัติงานในส่วนราชการ เป็นต้น

จากลักษณะข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลทั้งของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนสังกัดอยู่เนื่องจากผลแห่งการเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลรวมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

## 2.6 ระบบทรัพย์สิน

ในระบบกฎหมายไทยได้รับรองให้เฉพาะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเท่านั้นที่อาจมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เฉพาะส่วนราชการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่สามารถถือครองทรัพย์สินได้ ในขณะที่ส่วนราชการที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่อาจได้มาหรือจำหน่ายจ่ายโอนซึ่งทรัพย์สินได้

อย่างไรก็ดีต้องถือว่าระบบทรัพย์สินของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทยนั้นเป็นระบบที่ก้าวหน้ากว่าระบบบริหารงานบุคคล หรือ สิทธิในการเข้าเป็นคู่ความในคดีดังที่จะกล่าวต่อไปอยู่มาก เนื่องจากทรัพย์สินที่กระทรวง ทบวง กรมได้มาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายให้ถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนกลางโดยกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม เป็นแต่เพียงผู้ครอบครองหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 และมาตรา 11

มาตรา 5 “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม”

---

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ

มาตรา 11 “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง”

## 2.7 การเป็นคู่ความในคดี

ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมีผลต่อสิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง ทั้งนี้เฉพาะส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งโดยเป็นไปตามมาตรา 35 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” ในขณะที่หากส่วนราชการใดไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ส่วนราชการนั้นก็ไม้อาจถูกฟ้องร้องเป็นจำเลย หรือเป็นคู่ความในคดีแพ่งได้ทั้งนี้โดยนัยแห่งคำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490<sup>20</sup>

หลักการที่ว่าเฉพาะส่วนราชการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่อาจเป็นคู่ความในคดีแพ่งได้นั้นมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันกับในคดีอาญา ทั้งนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้คำนิยามศัพท์ของ “ผู้ต้องหา” หมายความว่าบุคคลผู้ถูกหาว่าได้กระทำความผิดแต่ยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล “จำเลย” หมายความว่าบุคคลซึ่งถูกฟ้องยังศาลแล้วโดยข้อหาว่าได้กระทำความผิด และ “ผู้เสียหาย” หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้<sup>21</sup> จะเห็นได้ว่านิยามศัพท์ของผู้ต้องหา จำเลย และผู้เสียหาย ต่างก็ได้ระบุคำว่า “บุคคล” ไว้เหมือนกัน ย่อมหมายความว่าเฉพาะบุคคลเท่านั้นที่อาจเป็นผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เสียหายในคดีอาญาได้ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติอื่นๆ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีความเชื่อมโยงกับความเป็นนิติบุคคล เช่น

มาตรา 5 “บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้

- (1) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแล
- (2) ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา เฉพาะแต่ในความผิดอาญาซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจัดการเองได้
- (3) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคล เฉพาะความผิดซึ่งกระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น”

<sup>20</sup> โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.3 สาเหตุที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคลในประเทศไทย

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2

มาตรา 7 “ในการสอบสวน ใต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาคดีที่นิติบุคคลเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้ออกหมายเรียกผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคลนั้น ให้ไปยังพนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี

ถ้าผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามหมายเรียก จะออกหมายจับผู้นั้นมาก็ได้ แต่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติว่าด้วยปล่อยชั่วคราว ชังหรือจำคุกแก่ผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลในคดีที่นิติบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย”